

8.5. Services chargés de faire respecter la loi

RÉSUMÉ

Bien qu'en Belgique divers services veillent au respect de la législation en vigueur, l'analyse présente est surtout axée sur les services de la police fédérale et locale et, dans une moindre mesure, sur les services spéciaux d'inspection en général et l'Administration des douanes et accises en particulier.⁴⁹⁷ Dans la mesure du possible, l'analyse tente toutefois d'inclure ces derniers services. L'analyse révèle que les points sensibles se situent principalement au niveau des dimensions de capacité et de gouvernance. Il semble qu'un écart existe principalement entre la loi et la pratique, et ce, surtout lorsqu'il s'agit de l'obligation de rendre compte. L'analyse avance en effet que, bien qu'un cadre réglementaire portant sur l'intégrité et la déontologie soit prévu, et malgré les divers organismes de surveillance existants, la réalisation pratique est restreinte par une immunité pénale de facto (limitée) des fonctionnaires de police. Par ailleurs, des problèmes peuvent se poser en matière de salaires et de rémunérations et il semble que les procédures disciplinaires qui sont d'application au sein de l'organisation de police ne permettent pas toujours de garantir l'intégrité et l'obligation de rendre compte au sein du corps de police. Ce chapitre souligne en outre le rôle (pouvant être) joué par les acteurs politiques dans le cadre du recrutement, de la nomination et du renouvellement des mandats des fonctionnaires de police. Pour conclure, nous abordons le rôle assumé par les services chargés de faire respecter la loi dans la lutte contre la corruption. Bien qu'aucun réel défi ne se pose, dans le sens le plus strict du mot, au niveau de la dimension de rôle des autorités en question, on ne peut ignorer la quantité minimale d'affaires de corruption ayant été examinées et présentées au cours des dix dernières années.

⁴⁹⁷ La raison est double. Premièrement, le paysage des services d'inspection spéciale est un enchevêtrement inextricable composé de services d'inspection, chacun avec leur propre mission et domaine de compétence spécifique, ce qui rend une analyse approfondie difficile. Voir PONSAERS, P., LE KEULENAER, S., et VANHAVERBEKE, W., *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsdrang*, Gand, Academia Press, 2003. Deuxièmement, les informations disponibles en matière de douane ne nous ont pas permis une analyse critique approfondie, mais tout au plus une analyse exploratoire.

Services chargés de faire respecter la loi ⁴⁹⁸			
Résultat global du pilier : 69/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité 83/100	Ressources	N/A	75
	Indépendance	100	75
Gouvernance 75/100	Transparence	75	75
	Obligation de rendre compte	100	50
	Intégrité	100	50
Rôle 50/100	Lutte contre la corruption	50	

STRUCTURE ET ORGANISATION

La Belgique dispose d'un **service de police intégré**, structuré à deux niveaux et constitué de deux composantes autonomes⁴⁹⁹ ; la police fédérale et la police locale. Des mécanismes de collaboration fonctionnelle sont cependant prévus entre les deux composantes et permettent un fonctionnement intégré. L'exercice des missions de la **police fédérale** s'effectue sur l'ensemble du territoire belge, ceci en prenant en considération les principes de subsidiarité et de spécialisation. La police fédérale est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. La direction générale et quotidienne de la police fédérale est du ressort du commissaire général. La police fédérale assure des missions de police administrative et judiciaire, qui sont effectuées respectivement sous la compétence des autorités politiques (les bourgmestres, les gouverneurs de provinces et le ministre de l'Intérieur) et judiciaires (les procureurs du Roi, le procureur fédéral et le parquet fédéral, le Collège des procureurs généraux et le ministre de la Justice). La **police locale** est composée de 195 corps,⁵⁰⁰ dont 48 corps de police exercent leur mission sur le territoire

⁴⁹⁸ Le résultat global est une simple moyenne des notes des trois dimensions (capacité, gouvernance et rôle). La note de chaque dimension représente les moyennes des notes de leurs indicateurs respectifs.

⁴⁹⁹ La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

⁵⁰⁰ Il existait auparavant 196 zones de police, mais, depuis le 1^{er} octobre 2011, les zones de Maasmechelen et Lanaken ont fusionné. Voir <http://www.lokalepolitie.be/5853/home.html>.

d'une ville ou d'une commune (zones unicommunales) et 147 effectuent leur mission sur le territoire de deux ou plusieurs villes et/ou communes (zones pluricommunales). Un chef de corps, chargé de la direction générale au quotidien, se trouve à la tête de chaque corps de police locale. La zone de police est dirigée par un bourgmestre et le conseil communal (en cas de zone unicommunale) ou un collège de police⁵⁰¹ et un conseil de police⁵⁰² (en cas de zone pluricommunale).

La Belgique dispose en plus d'une multitude de services spéciaux d'inspection (dont **l'Administration des douanes et accises**, appelée ci-après : « la **douane** ») qui veillent au respect du droit pénal spécial.⁵⁰³ Ces services spéciaux d'inspection sont des services administratifs reliés aux différents départements des ministères fédéraux. Ils agissent à partir de leurs départements et doivent veiller au respect d'une législation ou d'une matière déterminée ainsi que du suivi de la politique élaborée par leur département principal. Tout comme les services de police, ils disposent d'une compétence de verbalisation et peuvent intervenir de façon proactive et réactive.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 sur le contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace⁵⁰⁴, le **Comité permanent de contrôle des services de police** (appelé ci-après : « **Comité P** ») constitue un organisme de contrôle externe chargé de surveiller le fonctionnement global du service de police intégré et des services spéciaux d'inspection. Le Comité P est un organisme de contrôle indépendant et neutre qui assiste le pouvoir législatif en matière de contrôle du pouvoir exécutif. Cet organisme intervient en tant qu'institution externe, et ce aussi bien auprès de la police intégrée et des services spéciaux d'inspection qu'au niveau du pouvoir exécutif. En outre, depuis la publication de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux⁵⁰⁵, la Belgique dispose de **l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale** (ci-après : « **l'Inspection générale** »). L'Inspection générale est un service ministériel qui agit en qualité d'organe de contrôle interne faisant partie du service de police intégré. Le service fonctionne de manière autonome par rapport à la police intégrée et est sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice. L'Inspection générale contrôle le fonctionnement du service de police intégré et contrôle régulièrement son niveau d'efficacité et d'efficience.

Pour conclure, signalons la présence de **l'Office central pour la répression de la corruption** (OCRC) au sein du pilier judiciaire de la police fédérale (cf. pilier infra « services anticorruption »). Il s'agit plus précisément d'un service de police centralisé et spécialisé

⁵⁰¹ Le collège de police d'une zone pluricommunale est composé des bourgmestres provenant des différentes communes et/ou villes qui font partie de la zone de police.

⁵⁰² Le conseil de police d'une zone pluricommunale est proportionnellement composé de conseillers communaux provenant des différentes villes ou communes qui font partie de la zone de police, sur base du nombre d'habitants par commune.

⁵⁰³ PONSAERS, P., (et al.), 2003, *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsdrang*, Gand, Academia Press, 2003.

⁵⁰⁴ Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.

⁵⁰⁵ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

dans les délits de corruption et de fraude impliquant les dotations de l'État, ainsi que dans les cas de fraude dans le cadre des marchés publics.

CAPACITÉ

Ressources (pratique)

Les services chargés d'assurer le respect de la loi disposent-ils effectivement du personnel et des moyens matériels et financiers nécessaires pour assumer efficacement leur rôle ?

Note : 75

La **police fédérale** disposait en 2008 d'un budget total de 853.082.000 euros.⁵⁰⁶ De ce budget, 110.969.000 euros étaient destinés aux frais de personnel, 172.934.000 euros au fonctionnement et 55.810.000 euros aux frais d'investissements. Bien que le budget total de la police fédérale ait augmenté plus rapidement que l'index, cette augmentation se révèle inégale, vu que l'augmentation du budget d'investissement a été plus faible. La **police locale** disposait en 2008 d'un budget total de € 2.178.092.276,71.⁵⁰⁷ Tant les syndicats de police⁵⁰⁸ que le Conseil fédéral de police⁵⁰⁹ ont manifesté leur inquiétude concernant la situation financière et l'impact éventuel de cette situation sur le bon fonctionnement de la **police (fédérale)**.

Les moyens de fonctionnement prévus des **services spéciaux d'inspection** ne peuvent pas être simplement déduits du budget fédéral, vu que la Belgique dispose d'une multitude de **services spéciaux d'inspection** qui ressortent tous de services ministériels et de départements différents. On peut néanmoins conclure qu'en ce qui concerne la **douane**, les moyens destinés au personnel sont plutôt limités, même si le budget actuel permet un fonctionnement adéquat du service.⁵¹⁰ Signalons, en particulier, que la douane est soumise à une règle qui prévoit que pour cinq fonctionnaires partants, ceux-ci seront remplacés par seulement trois nouveaux venus. Cette capacité limitée en termes d'effectifs contribue au fait que les contrôles douaniers se basent sur des modèles de risque, étant donné que tout contrôler s'avère impossible.

En ce qui concerne la **police intégrée**, le *out-of-budget funding*⁵¹¹ s'avère difficile à appliquer : les moyens légaux sont limités et la marge de manœuvre budgétaire est restreinte. Or, certaines possibilités existantes peuvent tout de même être considérées comme une forme d'*out-of-budget funding*.⁵¹² La police fédérale a ainsi le droit d'utiliser des

⁵⁰⁶ CONSEIL FEDERAL DE POLICE, 2009, *Verslag "10 jaar politiehervorming" - bijlage 2*, Bruxelles.

⁵⁰⁷ *Ibid.*

⁵⁰⁸ 'Daling budget Federale Politie brengt hele werking in gevaar', *De Morgen*, 12 octobre 2010.

⁵⁰⁹ CONSEIL FEDERAL DE POLICE, 2009, *Verslag "10 jaar politiehervorming"*, Bruxelles.

⁵¹⁰ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011; 'Douane heeft niet genoeg personeel om havens te bewaken', *De Standaard*, 30 août 2011.

⁵¹¹ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵¹² *Ibid.*

véhicules saisis pour son fonctionnement ordinaire⁵¹³ et les zones de police locale peuvent obtenir un financement complémentaire auprès du fonds de sécurité routière afin de mettre sur pied des actions en matière de sécurité routière.⁵¹⁴ Il y a, par ailleurs, moyen d'imputer les frais liés aux missions protocolaires⁵¹⁵ et nous pouvons citer l'exemple récent d'habitants d'un quartier de villas qui souhaitent prendre en charge les frais d'une caméra de police dans leur quartier⁵¹⁶.

Pour la **douane** un *out-of-budget funding*⁵¹⁷ est également problématique. Le budget de fonctionnement est strictement limité au montant prévu dans le budget fédéral. L'article 17 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises permet néanmoins que lors de prestations spéciales de la douane, des rétributions puissent être levées en faveur de l'État, en compensation des frais occasionnés.⁵¹⁸ Ceci pourrait être défini comme une forme d'*out-of-budget funding*. Pour être complet, il faut noter que la possibilité de levée de rétributions subit momentanément une pression et que cette source de financement additionnelle est probablement appelée à disparaître à terme.⁵¹⁹

En ce qui concerne les rémunérations, il peut être avancé que les fonctionnaires de police ainsi que les fonctionnaires fédéraux travaillant dans les services spéciaux d'inspection et auprès de la douane sont bien rémunérés⁵²⁰, bien que la rémunération des grades inférieurs soit plutôt limitée. De plus, tant les fonctionnaires de police⁵²¹ que les fonctionnaires fédéraux⁵²² perçoivent diverses allocations et indemnités.⁵²³ Le statut de la police prévoit, pour le service de police intégré en particulier, une multitude de possibilités qui permettent d'obtenir des indemnités additionnelles. La pratique démontre toutefois que cela est propice aux abus au sein de l'organisation de police.⁵²⁴

⁵¹³ VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen*, Anvers/Apeldoorn, Maklu.

⁵¹⁴ <http://premier.fgov.be/fr/glossary/fonds-de-la-sécurité-routière> [consulté le 12 septembre 2011].

⁵¹⁵ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵¹⁶ "Villawijk Oud-Turnhout betaalt zelf voor bewakingscamera", *Gazet van Antwerpen*, 25 août 2011.

⁵¹⁷ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵¹⁸ Loi du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises, M.B., coordonnée le 18 juillet 1977.

⁵¹⁹ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵²⁰ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011. Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵²¹ Voir, par exemple, Partie XI de l'AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001.

⁵²² Voir, par exemple, l'Arrêté royal du 13 juin 2010 accordant des allocations pour bilinguisme aux membres du personnel de la fonction publique administrative fédérale, M.B., 22 juin 2010.

⁵²³ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011. Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵²⁴ *De Ruyver: 'Een eenvoudig en helder politiestatuut zal excessen uitroeien'*, *De Standaard*, samedi 8, dimanche 9 octobre 2011. Voir aussi DE RUYVER, B., et FIJNAUT, C., 2010, *Rapport doorlichting zonale politie Gent: Vol vertrouwen in de toekomst*, Gand, Universiteit Gent; [http://www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Juristen in de media/Rapport doorlichting zonale Politie Gent.pdf?LangType=2067](http://www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Juristen%20in%20de%20media/Rapport_doorlichting_zonale_Politie_Gent.pdf?LangType=2067) [consulté le 10 octobre 2010]; <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/panorama/1.1127182> [consulté le 10 octobre 2011].

Police		Fonctionnaires fédéraux	
Agents auxiliaires	14.253,88 - 22.285,77	12.950,94 - 20.582,48	Niv. D
Cadre de base	15.518,14 - 26.921,36	14.273,70 - 27.166,44	Niv. C
Cadre moyen	17.352,55 - 34.457,30	16.804,00 - 35.196,00	Niv. B
Cadre d'officiers	21.070,95 - 69.956,56	21.880,00 - 51.360,00	Niv. A

Tableau 8.5.1. Salaire annuel brut non indexé exprimé en euros⁵²⁵

L'organisation de police est confrontée à de nombreux défis d'ordre informatique.⁵²⁶ Ceux-ci sont avant tout liés à l'application concrète de l'informatique ainsi qu'à l'intégration des différentes bases de données de police et, dans une moindre mesure, à l'infrastructure informatique.⁵²⁷ De ce fait, il ne serait pas correct d'affirmer que l'infrastructure informatique empêche un fonctionnement adéquat de la police.

Les cinq dernières années, les défis les plus importants en matière d'informatique auraient été relevés au sein du service de la **douane**.⁵²⁸ On présuppose toutefois que la douane est toujours confrontée à de tels défis.

En résumé, nous pouvons conclure que tant la police intégrée que la douane ne sont confrontées qu'à quelques problèmes budgétaires mineurs et qu'aussi bien les fonctionnaires de police que les fonctionnaires fédéraux touchent une rémunération correcte. Même si la police intégrée est au premier chef confrontée à des problèmes d'informatique, ceux-ci ne menacent pas son bon fonctionnement.

Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des services chargés d'assurer le respect de la loi ?

Note : 100

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice assurent conjointement la coordination de la politique générale des services de police en déterminant, entre autres, les missions et les objectifs prioritaires de la police intégrée dans le plan national de sécurité quadriennal (PNS).⁵²⁹ Au **niveau local**, les missions et les objectifs prioritaires sont fixés par le conseil de

⁵²⁵ Ces chiffres proviennent de l'AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001; http://www.fedweb.belgium.be/nl/verloning_en_voordelen/wedde/weddeschalen/ [consulté le 1^{er} juin 2011]. Ces montants doivent être augmentés de 1,546 pour les indexer.

⁵²⁶ CONSEIL FEDERALE DE POLICE, 2009, *Verslag "10 jaar politiehervorming"*, Bruxelles.

⁵²⁷ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵²⁸ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵²⁹ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

sécurité zonal⁵³⁰ dans un plan zonal de sécurité (PZS).⁵³¹ Ce dernier devra tenir compte du PNS et doit être approuvé par le(s) bourgmestre(s) ainsi que par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.⁵³² En vertu de l'article 5 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police⁵³³, le service de police intégré exécute ses missions de police administrative et judiciaire respectivement sous la compétence des autorités administratives (le ministre de l'Intérieur, les gouverneurs de province et les bourgmestres) et judiciaires (le ministre de la Justice, le Collège des procureurs généraux, le parquet fédéral et les procureurs du Roi). Comme lesdites autorités ont le droit de formuler des ordres, des instructions, des réquisitions et/ou des directives, nous pouvons parler d'un pilotage politique de l'organisation des services de police.

L'article 122 de la loi du 7 décembre 1998⁵³⁴ garantit, entre autres, l'objectivité lors du recrutement, de l'évaluation, de la sélection et de la promotion des fonctionnaires de police. La Partie IV, Titre I, Chapitre I de l'AR du 30 mars 2001⁵³⁵ détermine les conditions d'admission, les critères et la procédure de sélection permettant de devenir fonctionnaire de police. Les articles 48 et 107 de la loi susmentionnée⁵³⁶ déterminent le mode de désignation des chefs de la police intégrée. Le candidat au recrutement pour la fonction d'agent de police ainsi que le candidat aux grades supérieurs doivent remplir un certain nombre de critères professionnels qui sont stipulés aux articles 4.1.5 jusqu'à 4.1.12.⁵³⁷ Il existe également des incompatibilités professionnelles qui sont particulièrement strictes. Ainsi, la qualité de fonctionnaire de police est incompatible avec toute autre profession, charge publique, fonction dans les entreprises privées à but lucratif et tout autre mandat ou service fixés par le ministre de l'Intérieur.⁵³⁸ Le personnel de police ne peut pas être simplement licencié. Pour ce faire, une procédure d'examen contradictoire doit d'abord être présentée par une autorité disciplinaire supérieure au conseil de discipline (composé d'un magistrat et de deux assesseurs). La révocation constitue la sanction la plus lourde.⁵³⁹ Un transfert est toutefois

⁵³⁰ Le conseil zonal de sécurité garantit la concertation systématique entre les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de police locale et le directeur administratif-coordonateur de la police fédérale.

⁵³¹ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B., 22 décembre 1992.

⁵³⁴ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

⁵³⁵ AR 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001.

⁵³⁶ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

⁵³⁷ Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, M.B., 31 mars 2001.

⁵³⁸ Art. 134 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

⁵³⁹ Art. 4, 5°; 20, 2°, 29 et 40 Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, M.B., 16 juin 1999.

possible dans le cadre d'une mesure d'ordre intérieur et est à son tour soumis à une procédure contradictoire.⁵⁴⁰

Les conditions et les critères d'application au recrutement et à la nomination des (nouveaux) fonctionnaires fédéraux qui travaillent au sein des différents **services spéciaux d'inspection** sont stipulés dans le statut des agents de l'État (cf. supra pilier « secteur public »).⁵⁴¹

La **douane** est également soumise au pilotage politique. Depuis décembre 2009, la douane constitue l'une des six administrations générales du Service public fédéral Finances.⁵⁴² La douane est sous la direction d'un administrateur général qui est à son tour dirigé par le président du SPF Finances. Ce dernier est placé sous l'autorité du ministre des Finances. C'est ce dernier qui définit, en collaboration avec les services d'encadrement du SPF Finances, la politique à suivre.⁵⁴³

Indépendance (pratique)

Les services chargés d'assurer le respect de la loi sont-ils effectivement indépendants ?

Note : 75

Dans la pratique, **l'organisation de la police** est soumise à la réglementation en vigueur relative au recrutement et à la nomination des nouveaux fonctionnaires de police.⁵⁴⁴ Or, de nombreux défis se posent à ce niveau. En premier lieu, l'application ou non des critères en vigueur dans le cadre de l'enquête des antécédents des candidats fonctionnaires de police est peu claire. Deuxièmement, il faut noter le rôle joué par les acteurs politiques au moment de la nomination et du renouvellement des mandats des hauts fonctionnaires de police. L'article 247*bis* de la loi sur la police intégrée (LPI) prévoit que le conseil communal ou le conseil de police doit faire une présentation motivée pour la nomination du chef zonal de la police locale. Le chef zonal est ensuite nommé par le Roi (ministre de l'Intérieur).⁵⁴⁵ Il doit demander l'avis du conseil communal ou du conseil de police pour obtenir le renouvellement de son mandat.⁵⁴⁶ Par ailleurs, l'article 42 de cette même loi stipule que la police locale se trouve sous la direction du bourgmestre et que le conseil communal ou le conseil de police

⁵⁴⁰ Interview avec Alain Luyckx, Directeur de l'Office central pour la répression de la corruption, Interview téléphonique, 24 août 2011. Pour plus d'information sur le recrutement, la sélection et le licenciement des fonctionnaires de police, nous nous référons au pilier 5 « services chargés de faire respecter la loi ».

⁵⁴¹ AR 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, M.B., coordonné le 30 mars 2010.

⁵⁴² SPF FINANCE, 2009, *Jaarverslag 2009: Doorwerken tijdens de verbouwing, continuïteit en vernieuwing*, Bruxelles SPF Finance.

⁵⁴³ Interview avec l'Administration des Douanes et Accises. Bruxelles, 26 septembre 2011. Le gouvernement, le ministre des Finances, le président et l'administrateur général déterminent la politique de succession. Les Institutions européennes, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et d'autres institutions internationales ont également une influence sur les politiques de douane. La douane est aussi dépendante.

⁵⁴⁴ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, M.B, 9 septembre 2011.

⁵⁴⁵ Art. 48 LPI.

⁵⁴⁶ Art.49 LPI.

recrute ou nomme les autres membres de la police locale en respectant les conditions fixées par le Roi.⁵⁴⁷ Le commissaire général et les directeurs généraux de la police fédérale sont désignés conformément à l'article 107 de la LPI sur la proposition des ministres de la Justice et de l'Intérieur après avoir reçu l'avis motivé du Conseil fédéral de police. Comme les acteurs politiques sont impliqués dans le recrutement et la nomination des fonctionnaires de police, une possible ingérence politique n'est pas à exclure.

La réglementation en vigueur relative au recrutement et à la nomination des nouveaux fonctionnaires s'applique également aux **services spéciaux d'inspection** en général et à la **douane** en particulier.⁵⁴⁸ Pour garantir la cohérence du processus de recrutement et de nomination, des « descriptions de fonction type » sont utilisées.⁵⁴⁹ Celles-ci permettent de décrire préalablement le contenu ainsi que les responsabilités qui caractérisent une fonction spécifique et de formuler des critères d'évaluation et de sélection objectifs qui forment le fil conducteur de tout recrutement et de toute promotion.

Personne ne doute que les **services spéciaux d'inspection** et, plus spécifiquement, la **douane** soient soumis aux décisions politiques (cf. supra). Ceci n'entraîne toutefois pas nécessairement une ingérence politique ni une réduction de l'indépendance du service.⁵⁵⁰ En effet, tant dans le processus de recrutement et de sélection des nouveaux fonctionnaires que dans le travail sur le terrain, le politique n'a quasi aucune possibilité d'ingérence réelle dans le fonctionnement du service. Pour être complet, il faut cependant noter que le niveau politique, à savoir le pouvoir législatif, exerce un contrôle sur la douane. Même si ledit contrôle a déjà été exercé à plusieurs reprises, rien n'indique que l'ingérence politique aurait compromis l'indépendance de fonctionnement de la douane. Pour terminer, signalons que le secteur privé fait parfois appel à la douane, par exemple dans le cadre (des contrôles) de la contrefaçon. Ceci pourrait encourager une forme d'ingérence de la part du secteur privé dans le cadre du fonctionnement de la douane et, par conséquent, mettre en péril l'indépendance de la douane par rapport au secteur privé.

⁵⁴⁷ Art. 56 LPI.

⁵⁴⁸ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵⁴⁹ Cf. SPF PERSONNEL ET ORGANISATION, 2011, *Functiebeschrijvingen en competentieprofielen bij de federale overheid: De twaalf rubrieken van een functiebeschrijving*, Bruxelles, SPF Personnel et Organisation.

⁵⁵⁰ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

GOUVERNANCE

Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités des services chargés d'assurer le respect de la loi ?

Note : 75

L'article 32 de la Constitution belge garantit la publicité des documents administratifs (cf. supra pilier « secteur public »).⁵⁵¹ Ce droit fondamental accorde aux citoyens le droit de consultation et d'explication des documents administratifs et de s'en faire remettre une copie. La publicité de l'administration s'applique aux autorités administratives fédérales (dont les **services spéciaux d'inspection**)⁵⁵² et au **service de police intégré**.⁵⁵³ L'article 32 de la Constitution belge⁵⁵⁴ stipule toutefois aussi que la publicité de l'administration peut être soumise à certaines restrictions. L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration⁵⁵⁵ énumère les différents cas de rejet possible d'une demande de consultation de certains documents administratifs. Il s'agit plus précisément de la sécurité de la population, de l'ordre public et de la recherche ou la poursuite de faits punissables. En cas de rejet d'une demande de consultation de documents administratifs, un recours administratif peut être introduit auprès de l'autorité administrative qui a fait l'objet de la demande initiale ainsi qu'auprès de la Commission de l'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

En ce qui concerne le **service de police intégré**, on peut noter accessoirement que les PNS tout comme les PZS offrent un certain degré de transparence étant donné que ceux-ci comprennent les objectifs et les missions prioritaires du service de police intégré ainsi que certaines conditions préalables d'ordre organisationnel et logistique. Ainsi, les lignes de force du PNS sont communiquées au parlement même si ce dernier ne peut pas organiser de vote en la matière. Le dernier PNS peut être intégralement consulté sur le site web de la police fédérale.⁵⁵⁶ Les conseils communaux sont informés du contenu du PZS, exception faite des parties considérées comme confidentielles par le conseil zonal de sécurité. Les conseils n'ont toutefois pas le droit de voter sur le contenu des PZS. Certaines zones de police publient la version intégrale des PZS sur leur site web⁵⁵⁷, d'autres zones présentent

⁵⁵¹ http://www.senate.be/doc/const_nl.html [consulté le 23 mars 2011].

⁵⁵² Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.

⁵⁵³ [http://www.bestuursdocumenten.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite de l administrati](http://www.bestuursdocumenten.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite_de_l_administrati)
[on/rapport annuel/Jaarverslag-CTB-2009.pdf](on/rapport_annuel/Jaarverslag-CTB-2009.pdf) [consulté le 12 juillet 2011];
[http://www.bestuursdocumenten.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite de l administrati](http://www.bestuursdocumenten.be/fileadmin/user_upload/commission2/publicite_de_l_administrati)
[on/rapport annuel/Jaarverslag-CTB-2010.pdf](on/rapport_annuel/Jaarverslag-CTB-2010.pdf) [consulté le 12 juillet 2011].

⁵⁵⁴ http://www.senate.be/doc/const_nl.html [consulté le 23 mars 2011].

⁵⁵⁵ Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B., 30 juin 1994.

⁵⁵⁶ <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf> [consulté le 7 juillet 2011].

⁵⁵⁷ Cf. http://www.dendermonde.be/file_uploads/4195.pdf [consulté le 7 juillet 2011];
<http://www.lokalepolitie.be/sites/5415/images/stories/pdf/zvp%202009.pdf> [consulté le 7 juillet 2011];

uniquement les objectifs prioritaires⁵⁵⁸ ou d'autres encore remettent sur demande une version imprimée gratuite aux habitants de la zone de police concernée.⁵⁵⁹

Par ailleurs, la police fédérale donne régulièrement des informations concernant son approche et les résultats obtenus par le biais de communiqués de presse et de rapports annuels,⁵⁶⁰ ce qui n'est toutefois pas une obligation légale explicite.⁵⁶¹ Sur le site web de la police fédérale figurent entre autres les statistiques de la criminalité nationale et locale couvrant la période 2000-2010⁵⁶² ainsi que les rapports d'activité de la police judiciaire fédérale, de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière, ainsi que ceux de la Cellule multidisciplinaire hormones.⁵⁶³

Concernant la **douane**, nous pouvons préciser qu'aussi bien le site web de la douane⁵⁶⁴ que celui du SPF Finances⁵⁶⁵ offrent une forme supplémentaire de transparence. Les citoyens y retrouvent des informations générales portant sur la mission et les objectifs de la douane ainsi que des réponses à quelques questions pratiques fréquemment posées. En outre, la douane a publié sur l'Internet l'ensemble des publications, circulaires et législations en vigueur disponibles qui concernent la douane et les accises.⁵⁶⁶ La douane communique d'ailleurs régulièrement sur son approche et les résultats obtenus par le biais de communiqués de presse.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les lois spéciales et ordinaires du 2 mai 1995⁵⁶⁷ et 26 juin 2004⁵⁶⁸ sont entrées en vigueur et imposent à nombre de mandataires publics, hauts fonctionnaires et dirigeants des cabinets ministériels de déposer une liste des mandats, fonctions et professions ainsi qu'une déclaration de patrimoine auprès de la Cour des comptes. Ladite liste doit être déposée une fois par an et est publiée dans le Moniteur Belge après avoir été contrôlée par la Cour des comptes. Le non-respect de cette obligation est passible d'une sanction pécuniaire (cf. supra pilier « pouvoir législatif »). Dans le cadre des services de police, nous notons que les hauts dirigeants des **services spéciaux d'inspection** sont concernés par l'application de cette réglementation, et ce, contrairement aux hauts dirigeants de **la police intégrée**. Ce dernier constat ne représente cependant pas un vrai problème vu que (1) les salaires des fonctionnaires de police sont fixés par la loi et sont donc accessibles

⁵⁵⁸ Cf. <http://www.politiebeersel.be/het-zonaal-veiligheidsplan.html> [consulté le 7 juillet 2011].

⁵⁵⁹ Cf. <http://www.pzglm.be/nl-BE/webpage/89/zonaal-veiligheidsplan-aanvragen.aspx> [Consulté le 7 juillet 2011].

⁵⁶⁰ http://www.polfed-fedpol.be/org/org_missionstatement_nl.php [consulté le 7 juillet 2011].

⁵⁶¹ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵⁶² http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_statistieken/stat_2010_trim4_nl.php [consulté le 7 juillet 2011].

⁵⁶³ http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/rapports_act_nl.php [consulté le 7 juillet 2011].

⁵⁶⁴ Cf. <http://fiscus.fgov.be/interfdanl/nl/index.htm> [consulté le 27 septembre 2011].

⁵⁶⁵ Cf. <http://minfin.fgov.be/portail2/nl/index.htm> [consulté le 27 septembre 2011].

⁵⁶⁶ Cf. <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/> [consulté le 27 septembre 2011].

⁵⁶⁷ Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, M.B., 26 juillet 1995.

⁵⁶⁸ Loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995, M.B., 30 juin 2004.

au public et que (2) les fonctionnaires de police ne peuvent, en principe, pas exercer d'activités secondaires rémunérées.⁵⁶⁹

La législation assure également la transparence nécessaire aux victimes. Ainsi, l'article 3bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale⁵⁷⁰ stipule que les victimes doivent recevoir les informations nécessaires sur les modalités de constitution de partie civile et le statut de personne lésée.

Transparence (pratique)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les services chargés d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 75

La liste des mandats est publiée annuellement dans le Moniteur Belge. Par rapport aux **services spéciaux d'inspection** en général et, plus spécifiquement, à la douane, nous pouvons tout en restant prudents conclure, sur la base de la dernière liste des mandats publiée⁵⁷¹, que les activités pertinentes sont effectivement communiquées. L'exhaustivité ou non de ladite liste pose toutefois toujours question.

Comme on l'a écrit plus haut, les services chargés de faire respecter la loi ont lancé de nombreuses initiatives afin d'informer le grand public par le biais de sites web et de publications, ce qui porte à penser que les services en question tentent d'afficher une plus grande transparence à l'égard de la population.

Obligation de rendre compte (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les services chargés d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 100

Par la loi créant⁵⁷² le **Comité permanent de contrôle des services de police**⁵⁷³, le législateur belge a mis en place un organe de contrôle externe qui contrôle le

⁵⁶⁹ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵⁷⁰ Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

⁵⁷¹ Cf. Moniteur Belge du 13 août 2010.

⁵⁷² Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.

⁵⁷³ Le Comité P contient trois éléments : (1) le Comité permanent composé de cinq membres nommés par le pouvoir législatif, dont un magistrat qui préside le Comité permanent, (2) une administration ayant en son sein la Section plaintes, dont le rôle est de recevoir, analyser et traiter les plaintes

fonctionnement des services de police.⁵⁷⁴ Le Comité P contrôle le fonctionnement global de la police intégrée et des services spéciaux d'inspection.⁵⁷⁵ En outre, le Comité P surveille également l'action et le fonctionnement de l'Inspection générale de la police fédérale et locale (cf. infra). Finalement, il est important de souligner que bien que le Comité P n'ait pas la mission de gérer des plaintes individuelles, il peut toutefois prendre l'initiative de lancer une enquête.⁵⁷⁶

Le législateur belge a, en outre, institué la **Commission de la protection de la vie privée**⁵⁷⁷ (ci-après **Commission vie privée**).⁵⁷⁸ La Commission vie privée constitue un organe de contrôle externe et indépendant qui veille à la protection de la vie privée dans le cadre du traitement des données à caractère personnel.⁵⁷⁹ Les citoyens peuvent par ailleurs, dans une moindre mesure, se tourner vers la Commission dans le cadre de plaintes concernant l'action et le fonctionnement des services de police et des services spéciaux d'inspection.⁵⁸⁰

Pour finir, les citoyens peuvent aussi adresser leurs plaintes relatives à l'action et au fonctionnement des services de police, des services spéciaux d'inspection en général et plus spécifiquement de la douane, aux **services concernés** ainsi qu'aux **chefs de corps**,⁵⁸¹ au **Service contrôle interne**,⁵⁸² à l'**Inspection générale de la police fédérale et locale**⁵⁸³ (cf. infra), aux **médiateurs** divers (cf. infra pilier « médiateur »), au **bourgmestre concerné** ou

concernant les interventions des membres des services de la police, et enfin (3) un Service d'enquêtes qui est chargé de mener des enquêtes de contrôle et judiciaires. Le Service d'enquêtes est particulièrement important puisque c'est le service chargé d'enquêter sur les plaintes et dépositions des citoyens liées à la police ou un de ses membres.

⁵⁷⁴ PONSAERS, P., VERHAGE, A., et BEYENS, K., 2011, 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 7-16.

⁵⁷⁵ Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.

⁵⁷⁶ PONSAERS, P., (et al.), 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 2011, 7-16.

⁵⁷⁷ La Commission vie privée est composée de 16 membres, dont 8 membres permanents et 8 membres suppléants. Au sein de la Commission vie privée, six comités sectoriels assurent la protection de la vie privée dans le traitement des données à caractère personnelles au sein d'un secteur spécifique. Ces comités sectoriels sont composés de membres de la Commission vie privée et d'experts en la matière.

⁵⁷⁸ Loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée, M.B., 18 mars 1993.

⁵⁷⁹ <http://www.privacycommission.be/nl/commission/> [consulté le 15 septembre 2011].

⁵⁸⁰ Loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée, M.B., 18 mars 1993; Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵⁸¹ PONSAERS, P., (et al.), 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 2011, 7-16.

⁵⁸² Le Service contrôle interne est un organe de contrôle au sein de l'organisation de la police chargé de la surveillance des actions individuelles et collectives de la police. Sa mission est axée sur le contrôle de la discipline et de la qualité. Les citoyens peuvent y déposer des plaintes concernant le fonctionnement et les activités de la police en tant que telle, mais non celles relatives aux services d'inspection spéciale.

⁵⁸³ Puisque qu'il s'agit d'un département ministériel qui se consacre à la surveillance de la police intégrée, les citoyens peuvent uniquement déposer des plaintes relatives au fonctionnement et aux activités de la police en tant que telle et non des plaintes concernant les services d'inspection spéciale.

encore au **ministre de l'Intérieur**⁵⁸⁴ et au **pouvoir judiciaire**, et ce aussi bien en déposant une plainte auprès du ministère public qu'en se portant partie civile en vue de saisir un juge d'instruction (cf. supra pilier « pouvoir judiciaire »).⁵⁸⁵

Aucun organe n'est prévu pour se consacrer spécifiquement à la lutte contre la *corruption pratiquée par les membres des services chargés de faire respecter la loi*. Plusieurs autres organes et services s'occupent cependant de la lutte contre la corruption (cf. infra pilier « services anticorruption ») ou du contrôle des services chargés de faire respecter la loi, au premier rang desquels le **Comité P**. Bien que la loi ne mentionne pas explicitement l'ouverture d'enquêtes sur des affaires de corruption⁵⁸⁶, la pratique est toute autre.⁵⁸⁷ En deuxième lieu, l'**Inspection générale** veille entre autres à l'application correcte du code déontologique de la police intégrée.⁵⁸⁸ Dans le cas où l'Inspection générale constate un délit (tel que la corruption),⁵⁸⁹ les autorités judiciaires en seront informées.⁵⁹⁰ Celles-ci désigneront par la suite le service de police qui devra engager les investigations nécessaires. Dans la pratique, cela signifie que tant les fonctionnaires de police des corps de la **police locale** que ceux de la **police judiciaire fédérale** peuvent mener des enquêtes sur des affaires de corruption.⁵⁹¹

En troisième lieu, l'**Office central pour la répression de la corruption** (OCRC) peut être mentionné (cf. infra pilier « services anticorruption »). Ce service de police spécialisé est chargé de la lutte contre les délits de corruption en général. En cas de délit de corruption commis par des fonctionnaires de police, l'enquête peut être menée en collaboration avec le Comité P et/ou l'Inspection générale.⁵⁹²

Pour terminer, notons qu'aucun service spécialisé chargé d'enquêter sur des affaires de corruption impliquant les fonctionnaires de la **douane** n'a été créé. Cependant, une collaboration ponctuelle entre la douane et le parquet peut être prévue en cas de délit de fraude. Par ailleurs, le service d'audit interne de la douane intervient principalement en vue d'identifier et de remédier aux causes structurelles susceptibles d'entraîner des délits de fraude.⁵⁹³

⁵⁸⁴ PONSAERS, P., (et al.), 'Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 2011, 7-16.

⁵⁸⁵ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police, Bruxelles, 9 septembre 2011, Interview avec l'Administration des douanes et accises, Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁵⁸⁶ Cf. Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, M.B., 26 juillet 1991.

⁵⁸⁷ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011; COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2009, *Observatoriumrapport 2009*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.

⁵⁸⁸ http://www.aigpol.be/nl/pdf/AIG%202009-NL_light.pdf [consulté le 6 juillet 2011].

⁵⁸⁹ Cf. Code pénal.

⁵⁹⁰ AR 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, M.B., 18 août 2001.

⁵⁹¹ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵⁹² http://www.polfed-fedpol.be/org/dif_ocrc/dif_ocrc03_nl.php [consulté le 6 juillet 2011].

⁵⁹³ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

Bien que l'instruction criminelle ne puisse être ouverte à l'encontre de certaines personnes,⁵⁹⁴ cette forme d'immunité ne s'applique pas aux agents des services chargés de faire respecter la loi.⁵⁹⁵

Obligation de rendre compte (pratique)

Dans quelle mesure les services chargés d'assurer le respect de la loi rendent-ils compte et répondent-ils effectivement de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 50

Il n'est pas facile de trouver des informations concernant le délai effectif de traitement des plaintes relatives à l'action et au fonctionnement des services chargés de faire respecter la loi par les différents organes et instances compétents en la matière.⁵⁹⁶ Toutefois, de tels renseignements sont disponibles concernant les plaintes traitées par le **Comité P**. Nous pouvons ainsi constater que le Comité P traite dans un délai raisonnable les plaintes déposées par des personnes privées concernant l'action des (membres des) services chargés de faire respecter la loi. Dans le dernier rapport annuel du Comité P figurent des informations concernant le délai de traitement des plaintes reçues. Ainsi, le nombre de plaintes traitées endéans la même année civile n'a fait qu'augmenter tandis que la durée moyenne de traitement diminue constamment.⁵⁹⁷

Bien que le Comité P ainsi que l'Inspection générale, les corps de la police locale, la police fédérale et le OCRC aient été cités dans le cadre de l'ouverture d'enquêtes sur des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires des services chargés de faire respecter la loi, nous nous axerons uniquement sur le Comité P et l'Inspection générale.

Le dernier rapport annuel du **Comité P**⁵⁹⁸, tout comme les rapports intermédiaires publiés⁵⁹⁹ nous permettent de constater que cet organe de contrôle ouvre des enquêtes suite à des cas de corruption (présumée) ayant trait aux membres des services chargés de faire respecter la loi. Il est toutefois important de signaler que, bien que les atteintes à l'intégrité représentent environ 45% de la totalité des plaintes déposées, le nombre de plaintes pour corruption reste peu élevé dans la pratique : cinq plaintes ont été introduites en 2008 et deux en 2009. En outre, en raison du nombre élevé des cas d'atteinte à l'intégrité, le Comité P a organisé un contrôle d'intégrité au sein du service de recherche locale de la police locale de Bruxelles-

⁵⁹⁴ VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen*, Anvers/Apeldoorn, Maklu.

⁵⁹⁵ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2009, *Observatoriumrapport 2009*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.

⁵⁹⁸ *Ibid.*

⁵⁹⁹ COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2008, Comité permanent de contrôle des services de police, *Activiteitenverslag 2008*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police; http://www.comitep.be/AdditionalReports/2010-12-15_NL_lokale_recherche_polbru.pdf [consulté le 7 juillet 2011].

Capitale/Ixelles⁶⁰⁰ et a mené un audit d'intégrité au sein du service de recherche locale d'Anvers.⁶⁰¹ L'audit d'intégrité du service de recherche locale d'Anvers a eu lieu suite à un incident durant lequel des membres de la recherche locale ont fait l'objet de soupçons de blanchiment d'argent. N'oublions cependant pas de mentionner que l'intervention du Comité P dans le cadre de telles investigations n'est pas toujours irréprochable. Ainsi, le Comité P a été accusé de partialité dans les dossiers du Comité supérieur de Contrôle⁶⁰², de la zone de police HaZoDi⁶⁰³ et l'affaire Ronald Janssen.⁶⁰⁴

Dans la pratique, l'**Inspection générale** engage également des enquêtes sur des cas de corruption commis par des fonctionnaires de police. En 2010, l'Inspection générale a reçu six dossiers judiciaires relatifs à des affaires de subornation et/ou de corruption.⁶⁰⁵

Strictement parlant, les membres des services chargés de faire respecter la loi ne bénéficient pas, dans la pratique, de l'immunité pénale.⁶⁰⁶ Or, force est de constater que le juge ordinaire prononce régulièrement l'ajournement de la peine lorsqu'il s'agit de membres desdites autorités.⁶⁰⁷ Une explication possible de ce phénomène réside à la fois dans la plus grande sévérité à l'égard de ces membres au début de l'exécution de l'instruction criminelle (entre autres en optant fréquemment pour la détention provisoire) ainsi que dans le fait que

⁶⁰⁰ http://www.comitep.be/AdditionalReports/2010-12-15_NL_lokale_recherche_polbru.pdf [consulté le 7 juillet 2011].

⁶⁰¹ http://www.comitep.be/AdditionalReports/2008/NL/Integriteitsaudit_lokale_recherche_antwerpen.pdf [consulté le 7 juillet 2011].

⁶⁰² TIMMERMAN, G., 1997, *De doofpotten. De sabotage van het Hoog Comité van Toezicht*, Anvers, Hadewijch.

⁶⁰³ Le jeudi 6 octobre 2011, le programme d'information télévisé Panorama de la VRT a dressé un tableau de la "culture de la cupidité" et de l'intimidation au sein de la zone de police d'Hasselt HaZoDi. Un système aurait été mis en place où les heures supplémentaires et indemnités de week-end étaient toujours accordées aux mêmes personnes, des vêtements civils étaient achetés sur le compte de la police, un examen avait été falsifié et des procédés d'harcèlement et d'intimidation étaient rendus possibles. Voir <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/panorama/1.1127182> [consulté le 10 octobre 2011]. Le comité P a déclaré qu'il n'avait pas accès à l'enquête criminelle menée par le procureur du Roi contre les donneurs d'alerte (Comité P, e-mail du 11 octobre 2011).

⁶⁰⁴ Après avoir été suspecté et arrêté pour le meurtre de Shana Appeltans et Kevin Paulus en janvier 2010, Ronald Janssen a également avoué le meurtre d'Annick Van Uytsel en avril 2007. C'est à ce moment-là seulement qu'était apparu que, juste après la disparition de Van Uytsel, Janssen était déjà considéré comme suspect principal.

Le Comité P a été chargé d'enquêter sur ce qui a dysfonctionné au cours de cette enquête. Le syndicat de police accuse le Comité P d'avoir seulement pris en compte l'équipe d'enquêteurs et non pas l'interaction avec la justice. <http://www.robtv.be/nieuws/leuven/politievakbond-onderzoek-comite-p-was-eenzijdig> [consulté le 10 octobre 2011]. Bien que le Comité P dise, à raison, qu'il peut uniquement contrôler la police et non la justice, qui relève du Haut Conseil de la Justice (Comité P, e-mail du 11 octobre 2011), nous relevons de ce fait qu'aucune instance n'est chargée d'examiner effectivement l'interaction.

⁶⁰⁵ <http://www.aigpol.be/nl/pdf/AIG2010Nlweb.pdf> [consulté le 6 juillet 2011].

⁶⁰⁶ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁶⁰⁷ COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2007, *Activiteitenverslag 2006-2007*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.

les juges considèrent, souvent à tort, qu'une décision disciplinaire avait déjà été prise auparavant.⁶⁰⁸

En outre, il s'avère que l'application du statut disciplinaire des services de police⁶⁰⁹ est peu efficacement appliquée dans la pratique, ce qui nuit à l'obligation de rendre compte au sein de l'organisation⁶¹⁰ : les procédures actuelles prennent beaucoup de temps et sont compliquées, les sanctions disciplinaires ne sont prononcées que tardivement et leur nombre reste limité.⁶¹¹ Par ailleurs, Sonja Becq renvoie aux importants écarts qui se présentent lors de l'application du statut disciplinaire dans les différents services de police ainsi qu'au manque d'uniformité dans le cadre des sanctions appliquées à des faits semblables.⁶¹² Le Président du Comité P, Bart Van Lijsebeth, avance que, ces dernières années, peu de procédures disciplinaires ont été lancées en raison des difficultés d'application du règlement disciplinaire et en raison du peu de chances de voir la procédure aboutir.⁶¹³

Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des services chargés d'assurer le respect de la loi ?

Note : 100

Le pouvoir exécutif a mis en place un code déontologique applicable au **service de police intégré**.⁶¹⁴ Ce code comprend quatre chapitres dans lesquels figurent les droits et les devoirs des membres du personnel de la police intégrée. La posture et les attitudes de base à adopter par le personnel de police y sont explicitées (entre autres le respect des droits de l'homme et des droits et libertés constitutionnels, l'intégrité, l'impartialité et la dignité de la fonction). Bien que les conflits d'intérêts ne soient pas traités explicitement, le personnel de police a la possibilité d'invoquer la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui stipule que le personnel de police doit éviter tout acte ou attitude pouvant porter atteinte à la présomption d'impartialité.⁶¹⁵ Il peut aussi se référer aux articles 69-70 du code déontologique qui énumèrent les activités incompatibles avec la

⁶⁰⁸ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁶⁰⁹ Cf. Loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, M.B., 16 juin 1999.

⁶¹⁰ BECQ, S., 2011, "Controle op politie en justitie. Op het goede spoor, maar nog een lange weg te gaan." *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 59-66.

⁶¹¹ Voir aussi COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2006, *Tuchtbeleid van de politie (2001-2005)*, Bruxelles, Editeur Politeia.

⁶¹² BECQ, S., 2011, 'Controle op politie en justitie. Op het goede spoor, maar nog een lange weg te gaan', *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 55, 59-66.

⁶¹³ <http://www.hln.be/hln/nl/957/Belgie/article/detail/1233942/2011/03/10/Comite-P-Tuchtreglement-politie-te-moeilijk-hanteerbaar.dhtml> [consulté le 10 octobre 2011].

⁶¹⁴ Cf. AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B., 30 mai 2006.

⁶¹⁵ Art. 127, Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

charge de fonctionnaire de police.⁶¹⁶ Ledit code détermine également les conditions d'acceptation de dons et de cadeaux.

Le pouvoir exécutif a également prévu un cadre déontologique d'application aux fonctionnaires relevant des divers **services spéciaux d'inspection** (cf. supra pilier « secteur public »).⁶¹⁷ Ensuite, en ce qui concerne les fonctionnaires de la **douane**, nous renvoyons également à l'article 321 de la loi générale sur les douanes qui stipule que les agents de douane ne pourront strictement rien recevoir d'autre que ce qui leur est légalement alloué.⁶¹⁸

Les fonctionnaires qui relèvent de la **police intégrée** font l'objet de plusieurs restrictions d'emploi après leur sortie de service. Ainsi, les anciens fonctionnaires de police doivent attendre cinq ans avant de pouvoir travailler pour une entreprise de gardiennage (privée)⁶¹⁹ : ils ne peuvent exercer ni fonctions dirigeantes ou exécutives au sein d'une telle entreprise, ni encore siéger dans un conseil d'administration. Ils doivent également attendre cinq ans pour exercer comme détective privé.⁶²⁰ De plus, les anciens fonctionnaires de police qui appartenaient à la police fédérale de la route se voient imposer la restriction supplémentaire de ne pouvoir travailler comme moniteur d'auto-école.⁶²¹

Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des services chargés d'assurer le respect de la loi est-elle effectivement garantie ?

Note : 50

Il existe un écart entre les initiatives prises formellement par les services de police belges et la surveillance de l'intégrité dans la pratique. Aussi bien durant la procédure de sélection des futurs nouveaux membres de la police que durant la formation des aspirants, l'intégrité est mise en avant comme l'une des compétences centrales au sein de la police.⁶²² Tout au long de la suite de la carrière, l'attention est également prêtée à la politique d'intégrité tout comme à l'exercice intègre de la fonction de police, par l'organisation de plusieurs programmes de formation.⁶²³ Aussi bien la formation de base que la formation continue et la formation

⁶¹⁶ Art. 69-70 AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B., 30 mai 2006. Voir aussi Art. 134-136, Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 24 février 1999.

⁶¹⁷ AR 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires ; Circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.

⁶¹⁸ Loi du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises, M.B., coordonné le 18 juillet 1977.

⁶¹⁹ Art.5, 6° Loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B., 29 mai 1990.

⁶²⁰ Art.3, 6° Loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, M.B., 2 octobre 1991,

⁶²¹ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁶²² DEVIS, E., MAESSCHALCK, J., et HUTSEBAUT, F., *Implementatiestrategieën voor de deontologische code*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2007; <http://www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/Integriteit Eindrapport.pdf> [consulté le 10 octobre 2011].

⁶²³ *Ibid.*

continué barémique abordent la déontologie et le code déontologique.⁶²⁴ En outre, des initiatives de formation externe sont aussi offertes dans cette matière.⁶²⁵

Les fonctionnaires fédéraux appartenant aux **services spéciaux d'inspection** peuvent également suivre des formations portant sur l'application du contenu du code déontologique.⁶²⁶ Les **agents des douanes** doivent en particulier suivre des formations et des cours obligatoires qui traitent de l'intégrité et de la corruption.⁶²⁷ Lesdites formations visent tant à sensibiliser les agents qu'à offrir des outils pratiques pouvant être utilisés au quotidien. Les dirigeants faisant partie de la douane doivent par ailleurs obligatoirement suivre des formations et des ateliers portant sur le contrôle interne et la surveillance des processus.

Bien que les **services de police** belges estiment que l'intégrité constitue une compétence de base⁶²⁸ et qu'un code déontologique est d'application aux services de police,⁶²⁹ le dernier rapport annuel du Comité P avance que « *les plaintes relatives aux atteintes à l'intégrité constituent chaque année une part importante du nombre de plaintes déposées auprès du Comité P ou des services de police* ». ⁶³⁰ Ces plaintes représentent environ 45% de la totalité des plaintes déposées (cf. supra). Le Comité P cite dans son dernier rapport annuel plusieurs cas d'atteintes à l'intégrité ayant trait à l'action policière, aux compétences de police et à des erreurs déontologiques. Le rapport mentionne plus précisément l'accès illégitime à des informations policières ainsi que les abus d'informations policières commis à des fins personnelles. En outre, il s'avère que ce type de manque d'intégrité constitue un problème structurel au sein des services de police.⁶³¹ Dans ce cadre, nous tenons également à souligner l'importante attention médiatique prêtée au (supposé) manque d'intégrité au sein du Commissariat général de la police fédérale,⁶³² qui a – indépendamment du fond de l'affaire – très certainement jeté une ombre sur l'intégrité des hauts responsables de la

⁶²⁴ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁶²⁵ <http://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/openopleiding/iondeon.htm> [consulté le 8 juillet 2011].

⁶²⁶ Cf. <http://nexus-ic.com/nl/open-training/integriteitsmanagement-voor-overheidsprofessionals.html> [consulté le 12 octobre 2011].

⁶²⁷ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

⁶²⁸ DEVIS, E., MAESSCHALCK, J., et HUTSEBAUT, F., *Implementatiestrategieën voor de deontologische code*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2007; http://www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/Integriteit_Eindrapport.pdf [consulté le 10 octobre 2011].

⁶²⁹ AR 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, M.B., 30 mai 2006.

⁶³⁰ Traduction libre du COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2009, *Observatoriumrapport 2009*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police, 2009, 59.

⁶³¹ COMITE PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2008, *Activiteitenverslag 2008*, Bruxelles, Comité permanent de contrôle des services de police.

⁶³² Il s'agit d'une série d'irrégularités relatives à des promotions et mesures d'ordre disciplinaire. Fin 2007 et au milieu de 2008, deux secrétaires, dont celle du commissaire général de la police fédérale à l'époque, ont été promues de façon irrégulière à un cadre supérieur. Lorsque la porte-parole de la police fédérale a abordé publiquement la question, celle-ci a été mutée de façon non réglementaire. En outre, une ancienne collaboratrice du cabinet du ministère de l'Intérieur a été nommée de façon non régulière, après avoir commis des faits de fraude. Une enquête du Comité P en septembre 2008 a confirmé ces irrégularités. Voir : <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.972822> [consulté le 12 octobre 2011].

police. Par ailleurs, certaines affaires ont récemment été découvertes au sein des polices locales, par ex. la « culture de cupidité » dans les zones de police de Gand⁶³³ et de Hasselt, le soupçon de fraude dans le cadre des examens organisés dans la zone de Hasselt,⁶³⁴ le cas de falsification d'un procès-verbal impliquant le chef de corps de Gand⁶³⁵ ou encore l'affaire des cartes VISA à Anvers.⁶³⁶ En d'autres termes, malgré l'attention portée à l'intégrité et la déontologie tout au long de la formation et de la carrière, et bien que des mécanismes pénaux et disciplinaires aient été mis à la disposition d'organes indépendants internes et externes, force est de conclure que ce système n'est pas sans faille et n'arrive donc à garantir ni l'intégrité ni le comportement déontologique des membres des services de police.⁶³⁷

En ce qui concerne les **services spéciaux d'inspection** et plus spécifiquement la **douane**, une évaluation de la mesure dans laquelle les initiatives réglementaires et les mécanismes de contrôle disponibles garantissent ou non l'intégrité et le comportement déontologique des fonctionnaires de la douane, s'avère plus compliquée. Les agents de la **douane** ont l'impression que de nombreux efforts ont d'ores et déjà été consentis pour garantir l'intégrité tout comme le comportement déontologique des fonctionnaires de la douane.⁶³⁸ Or, l'efficacité réelle de ces mesures, ainsi que la mesure dans laquelle l'intégrité des fonctionnaires de la douane est garantie dans la pratique restent imprécises.

⁶³³ Voir

http://www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Juristen_in_de_media/Rapport_doorlichting_zonale_Politie_Gent.pdf?LangType=2067 [consulté le 10 octobre 2010].

⁶³⁴ Le commissaire de la zone HaZoDi aurait, selon le reportage de Panorama, trafiqué un examen destiné à une secrétaire dans le but de modifier les résultats. <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/panorama/1.1127182> [consulté le 10 octobre 2011].

⁶³⁵ La cour d'appel a confirmé la peine de prison de 12 mois avec sursis pour l'ancien chef de corps de Gand qui avait causé, le 7 février 2009, un accident de la circulation et avait ensuite forcé le commissaire-adjoint à faire une fausse déposition déclarant avoir été lui-même derrière le volant. L'ancien chef du service de contrôle interne avait contribué à la fausse déclaration. http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20100309_043 [consulté le 10 octobre 2011].

⁶³⁶ En février 2003, le parquet d'Anvers a ouvert une enquête sur une possible fraude liée à des cartes visa utilisées par des politiciens responsables politiques et des fonctionnaires. L'ancien chef de corps et d'autres policiers haut gradés ont été inculpés pour usage privé de leur carte de banque professionnelle et usage de faux en écriture (car ils ont voulu cacher leurs achats privés). Le chef de corps de l'académie de la police d'Anvers de l'époque a également été inculpé et reconnu coupable (en appel) en 2006 et 2008 pour abus de prestation (tel que l'usage intensif de son véhicule de service). Les plaintes judiciaires contre les politiques ont été abandonnées en 2004 parce qu'ils ont tous pu justifier les dépenses liées à leur carte visa. Selon la Chambre du Conseil, sur les 15 fonctionnaires de niveau supérieur, 12 n'ont pas agi de façon frauduleuse, les policiers inclus. Finalement, deux fonctionnaires, la secrétaire de la ville et son adjoint ont été condamnés. <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/443850/2008/10/08/Mildere-straffen-in-Antwerpse-Visa-affaire.dhtml> [consulté le 10 octobre 2011]. Pour plus d'information, veuillez consulter le dossier de la *Gazet van Antwerpen* sur le lien suivant <http://asp.gva.be/dossiers/-a/schoonverdiep/recent.asp>.

⁶³⁷ Dans ce contexte, nous pouvons aussi nous référer à la culture dite « de cupidité » (ressources - pratique) qui montre clairement que les mécanismes d'intégrité existants ne fonctionnent pas.

⁶³⁸ Interview avec l'Administration des douanes et accises. Bruxelles, 26 septembre 2011.

RÔLE

Poursuite judiciaire des affaires de corruption (pratique)

Les services chargés d'assurer le respect de la loi parviennent-ils à découvrir et à poursuivre les affaires de corruption dans le pays ?

Note : 50

Au cours de l'enquête préparatoire, les services de police peuvent, avec ou sans l'autorisation du procureur ou du juge d'instruction, procéder à plusieurs actes d'information (cf. infra pilier « services chargés de faire respecter la loi »).⁶³⁹ Il s'agit notamment de : la visite des lieux, l'observation, l'interrogation, l'audition des témoins, le rassemblement de données relatives aux comptes et aux transactions bancaires,⁶⁴⁰ la perquisition,⁶⁴¹ le contrôle visuel discret,⁶⁴² la confiscation,⁶⁴³ la saisie de données,⁶⁴⁴ la recherche par réseau,⁶⁴⁵ l'intervention différée,⁶⁴⁶ la violation du secret postal,⁶⁴⁷ l'identification et la localisation de numéros téléphoniques⁶⁴⁸ et l'écoute des (télé)communications privées.⁶⁴⁹

Il est important de noter qu'une enquête de recherche proactive peut aussi être engagée.⁶⁵⁰ Le cas échéant, des informations concernant des délits n'ayant pas encore été commis ou révélés sont rassemblées. Dans ce cadre, les méthodes particulières de recherche doivent être mentionnées. Ces méthodes se caractérisent par leur caractère secret et se sont développées en raison de l'insuffisance des méthodes traditionnelles.⁶⁵¹ Contrairement aux méthodes traditionnelles de recherche, les méthodes particulières de recherche sont en nombre limité. Il s'agit plus précisément de l'observation, de l'infiltration et du recours aux indicateurs.⁶⁵²

La **police** dispose donc de nombreuses méthodes et techniques de recherche qui lui permettent de détecter les cas de corruption. Même si l'on peut se demander si l'*entrapment* ne pourrait pas aussi être utilisé dans des cas spécifiques,⁶⁵³ on peut considérer l'arsenal des méthodes et techniques de recherche comme efficace et suffisamment adapté à la détection des cas de corruption.

⁶³⁹ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁶⁴⁰ Art. 46quater Code d'Instruction Criminelle.

⁶⁴¹ *Ibid.*, Art. 46, 49, 87 & 88 Code d'Instruction Criminelle.

⁶⁴² *Ibid.*, Art. 46quinquis & 89ter

⁶⁴³ *Ibid.*, Art. 35.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, Art. 39bis.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, Art. 88ter.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, Art. 40bis

⁶⁴⁷ *Ibid.*, Art. 46ter et 88 sexies.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, Art. 46bis

⁶⁴⁹ *Ibid.*, Art. 90ter.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, Art. 28bis.

⁶⁵¹ VAN DEN WYNGAERT, C., 2006, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht: in hoofdlijnen*, Anvers/Apeldoorn, Maklu.

⁶⁵² Art. 47ter, 47sexies, 47octies & 47decies Code d'Instruction Criminelle.

⁶⁵³ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

En analysant le nombre d'enquêtes portant sur des affaires de corruption, nous constatons qu'entre 2001 et 2010, 164 enquêtes ont été diligentées pour des faits de corruption⁶⁵⁴. Une fois l'enquête achevée, 16 cas avérés de corruption ont finalement été présentés. Une évaluation de ce genre de données s'avère toutefois extrêmement difficile, étant donné que leur collecte et leur traitement ne se font pas de façon structurée ni longitudinale, et même si le Collège des procureurs généraux a créé une telle base de données, on dit que celle-ci ne serait pas complète. Par ailleurs, aussi bien la police locale que la police fédérale peuvent conduire des enquêtes pour corruption. Au sein de la police fédérale, les unités déconcentrées et décentralisées ainsi que L'Office central pour la répression de la corruption peuvent être chargés de ce genre de dossiers. Nous renvoyons en outre au chapitre sur les services anticorruption, dans lequel nous constatons que les entreprises rendent rarement compte des faits de corruption, d'une part, et que la Belgique ne dispose pas d'une organisation chargée d'identifier ce type de délits d'autre part.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ Interview avec le Comité permanent de contrôle des services de police. Bruxelles, 9 septembre 2011.

⁶⁵⁵ Document confidentiel, 2009, 7.